

환경영향평가개론

02. 환경영향평가제도



I 환경영향평가는 어떠한 경우에 시행하는 것일까?

환경영향평가는 「환경영향평가법」의 법령 및 시행령에 명시되어있는 대상사업일 경우에 실시하도록 되어있습니다. 우리나라에서는 스크리닝이라는 절차를 통해 환경영향평가대상사업을 선정하는 미국이나 영국 등의 나라와 달리 「환경영향평가법」 시행령 별표3에 대상사업의 종류, 범위, 협의요청시기 등에 대해 구체적인 기준과 함께 명시하고 있습니다.

환경영향평가 대상사업은 1977년 「환경보전법」에서부터 현재 2013년의 「환경영향평가법」에 이르기까지 점진적으로 확대되었습니다. <표 1>은 지금까지 법령에 명시되었던 대상사업을 정리한 것입니다. 이 표를 보면, 시간의 흐름에 따른 대상사업의 확대 양상을 단편적으로 볼 수 있습니다. 또한, 현재 각 대상사업 분야별로 포함되는 단위사업들을 살펴보면, 광범위한 사업들에 대해 평가가 적용되고 있음을 알 수 있습니다.

구체적으로 평가 대상사업을 살펴보면, 「환경보전법」에서는 도시의 개발, 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 국가가 시행하는 대규모 개발사업일 경우, 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있습니다. 그 후 동 법의 개정을 통해 1979년 공업단지의 조성, 공업항, 도로의 건설, 수자원 개발이 추가되었고, 1980년 동법 시행령을 통해 철도의 건설, 공항의 건설, 간척 및 항만준설, 아파트지구의 개발을 추가하여 모두 10개 분야를 대상사업으로 포함하였습니다. 민간의 대규모 개발 사업이 증가함에 따라 1983년에는 동법 시행령 개정을 통해 관광단지의 개발을 포함시킴으로써 민간에서 수행하는 개발사업에까지 확대 실시하여 총 11개 분야(32개 단위사업)를 평가 대상에 포함하였습니다. 이러한 과정을 통해 2013년 현재 평가 대상사업은 18개 분야(46개 단위사업)로 확대되었습니다.



<표 1> 환경영향평가 대상사업의 확대

1. 도시의 개발 2. 산업입지의 조성 3. 에너지개발 등	1. 도시의 개발 2. 산업입지 및 공업단지의 조성 3. 에너지개발 4. 항만건설 5. 도로건설 6. 수자원개발 등	1. 도시의 개발 2. 산업입지 및 공업단지의 조성 3. 에너지개발 4. 항만건설 5. 도로건설 6. 수자원개발 7. 철도의 건설 8. 공항의 건설 9. 하천의 이용 및 개발 10. 매립 및 개간사업 11. 관광단지의 개발 12. 체육시설의 설치 13. 산지의 개발 14. 특정지역의 개발 15. 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치 16. 기타 환경에 영향을 미치는 대통령령이 정하는 사업	1. 도시의 개발 2. 산업입지 및 산업단지의 조성 3. 에너지개발 4. 항만의 건설 5. 도로의 건설 6. 수자원의 개발 7. 철도의 건설 8. 공항의 건설 9. 하천의 이용 및 개발 10. 개간 및 공유수면의 매립 11. 관광단지의 개발 12. 산지의 개발 13. 특정지역의 개발 14. 체육시설·폐기물처리시설 기타 대통령령이 정하는 시설의 설치 15. 기타 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업	1. 도시의 개발사업 2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업 3. 에너지개발사업 4. 항만의 건설사업 5. 도로의 건설사업 6. 수자원의 개발사업 7. 철도의 건설 8. 공항의 건설사업 9. 하천의 이용 및 개발 10. 개간 및 공유수면의 매립사업 11. 관광단지의 개발 12. 산지의 개발 13. 특정 지역의 개발 14. 체육시설의 설치 15. 폐기물처리시설의 설치 16. 국방·군사시설 설치 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령이 정하는 사업
「환경보전법」 (1977. 12. 31)	「환경정책기본법」 (1990. 8. 1)	「환경영향평가법」 (1993.6.11)	「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」 (1999.12.31)	「환경영향평가법」 (2008.3.28)

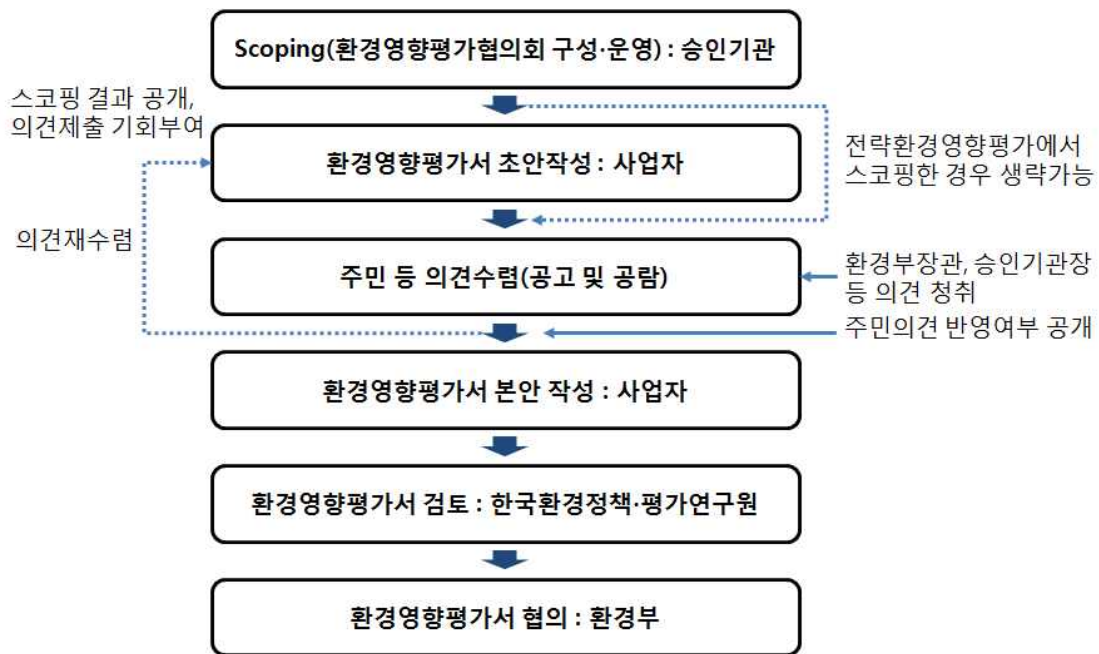
자료 : 신경희 외(2010: 38). 「택지 및 산업단지 개발사업의 환경평가 단계별 성과분석」.

II 환경영향평가는 어떻게 진행되는 것일까?

환경영향평가 대상사업은 스코핑, 환경영향평가서 초안, 환경영향평가서 본안의 절차를 거치게 됩니다. 맨처음 환경영향평가의 스코핑을 통해 계획의 입지적 타당성, 환경관련 이슈 등을 확인하고 환경영향평가의 평가항목 및 방법 등을 검토합니다. 이 때, 환경영향평가협의회를 구성하여 심의를 받도록 되어있습니다. 스코핑을 토대로 사업자가 환경조사를 실시하여 환경영향평가서 초안을 작성하여 승인기관에 접수를 하면, 승인기관은 환경부장관 및 관계행정기관에 자



료를 보내 의견수렴을 합니다. 이때, 공고 및 공람, 설명회, 공청회 등을 통해서 주민의견수렴도 실시합니다. 이러한 의견을 반영하여 사업자는 환경영향평가서 본안을 작성하여 다시 제출합니다. 이를 한국환경정책·평가연구원에서 검토한 뒤, 환경부에서 환경영향평가서의 최종 협의를 합니다.



III 누가 참여하는 것일까?

우리나라 환경영향평가제도는 다양한 주체가 참여하도록 되어있습니다. 우선 계획을 수립하는 사업자 및 행정기관과 환경영향평가서를 검토하고 협의하는 역할을 하는 협의기관이라 할 수 있는 환경부 및 지방환경청, 계획 및 사업으로 영향을 받는 관계행정기관, 지역주민, 환경영향평가서를 검토하는 전문가와 다양한 주체로 구성된 환경영향평가협의회, 한국환경정책·평가연구원 등이 있습니다.

정책계획 및 개발기본계획은 행정기관장이 사업자가 되며, 개발사업의 경우, 개인이 사업자가 됩니다. 그리고 환경영향평가 등의 평가서 초안 및 평가서, 사후환경영향조사서, 약식평가서 등의 작성을 대행하는 역할을 하는 환경영향평가업자가 있습니다. 환경평가업자가 대행업을 하기 위해서는 환경부에 등록을 해야 하며, 등록을 하기 위해서는 환경영향평가사 등의 기술인력과 시설 및 장비를 갖추고, 등록신청서, 사업자등록증, 기술능력 보유 현황 및 자격 서류, 시설 및 장비 명세서 등의 서류를 준비하여 제출해야 합니다.

환경부는 협의기관으로써, 환경영향평가 협의, 사후 모니터링, 지침 및 가이드라인 작성, 환경영향평가업체 관리 및 교육 등의 역할을 담당하고 있습니다. 사업의 승인기관장은 환경영향평가 대상사업에 대하여 승인하기 전에 환경부장관에 협의를 요청하도록 되어있습니다. 따라서 환경부는 환경영향평가와 관련하여 주민의견 수렴 절차 등의 이행 여부 및 평가서의 내용 등을 검토하



여 이에 대한 보완 및 조정을 요청합니다. 지방환경청은 환경부장관 소속으로 각각 담당하고 있는 지역의 환경영향평가 관련 업무를 실질적으로 담당하고 있으며, 4개의 유역환경청(영산강, 금강, 낙동강, 한강) 과 3개의 지방환경청(원주, 대구, 전주) 등이 있습니다.

협의기관장이 지명하는 소속 공무원, 계획 수립기관장, 승인기관장 등이 지명하는 소속 공무원, 위원장이 위촉하는 전문가, 해당 계획 또는 사업지역을 관할하는 지방자치단체장이 추천하는 소속 공무원이나 전문가, 주민대표나 시민단체 등 민간전문가 중 위원장이 위촉하는 사람 등으로 구성된 환경영향평가협의회는 평가항목·범위 등의 결정에 관한 사항, 환경영향평가 협의 내용의 조정에 관한 사항, 약식절차에 의한 환경영향평가 실시 여부에 관한 사항, 의견 수렴 내용과 협의 내용의 조정에 관한 사항을 심의하는 역할을 합니다. 한국환경정책·평가연구원은 환경과 관련된 정책 및 기술의 연구개발과 환경영향평가의 전문성, 공정성 제고를 목적으로 1992년에 설립된 기관으로써 환경영향평가서의 검토 및 자문 역할을 주로 담당하고 있습니다. 연구원은 환경부에 의뢰된 환경영향평가서를 검토하여 검토의견을 환경부에 제출하고, 환경부는 이 내용을 토대로 검토하여 사업계획의 조정 및 보완 또는 협의를 합니다.

행정기관이나 사업자가 계획을 수립할 경우, 환경영향평가를 실시하는 과정에서 주민의견수렴을 꼭 하도록 「환경영향평가법」에 명시되어 있습니다. 주민은 공고·공람, 설명회, 공청회에서 발표된 내용을 검토하여 이에 대한 의견을 제시할 수 있습니다.

IV 환경영향평가서 작성은 어떻게 하는 것일까?

- 환경영향평가서 작성 방법 및 기준

환경영향평가서는 ‘환경영향평가서 작성 등에 관한 규정’에 따라 작성하도록 되어 있습니다. 환경영향평가의 평가항목은 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등 6개 분야의 21개 항목에 대해서 실시하고 있다. 2008년 이전의 「환경영향평가서 작성 등에 관한 규정」에서는 분야를 나누지 않고, 총 20개의 항목에 대해서 실시하였는데, 2008년 시행령 별표로 평가항목을 규정하면서 분야를 분류하고 대기환경분야의 온실가스항목을 추가하였습니다.

각 평가서별로 주요내용을 살펴보면, 초안의 경우는 스코핑을 통해 결정된 평가항목 및 범위 등에 따라 대상사업의 시행으로 인해 예상되는 주민의 생활환경 및 환경오염피해, 자연생태환경에 대한 영향 등에 관한 사항을 중심으로 작성합니다. 본안의 경우는 평가항목·범위 등의 심의결과, 주민 및 관계 행정기관 의견수렴 결과 등을 종합적으로 고려하여 사업의 시행으로 환경에 미칠 각 영향의 중요도에 대한 내용으로 작성합니다.

환경영향평가항목(「환경영향평가법」 시행령 별표1)

분야	평가항목			
자연생태환경 분야	1) 동·식물상	2) 자연환경자산		
대기환경 분야	1) 기상	2) 대기질	3) 악취	4) 온실가스
수환경 분야	1) 수질(지표·지하)	2) 수리·수문	3) 해양환경	
토지환경	1) 토지이용	2) 토양	3) 지형·지질	
생활환경	1) 친환경적 자원 순환	2) 소음·진동	3) 위락·경관	4) 위생·공중보건
	5) 전파장해	6) 일조장해		
사회환경·경제환경	1) 인구	2) 주거	3) 산업	



V 환경영향평가 진행시 일반 주민이나 시민의 참여는 가능할까? 가능하다면 어떻게 참여할 수 있을까?

주민의견수렴제도는 「환경정책기본법」이 1990년에 제정되면서 환경영향평가서 초안 및 본안과 함께 도입되었습니다. 「환경정책기본법」 및 시행령에 따르면, 환경영향평가서에는 주민의 의견을 수렴하여 포함시켜야 하며, 사업자가 주민의 의견을 수렴하고자 할 때는 환경영향평가서 초안을 작성하여 관계행정기관장에게 제출하여 공람 및 공고를 하도록 되어있습니다. 즉, 초안을 작성하여 주민의견수렴을 하고, 이를 토대로 평가서 본안을 작성하는 것입니다.

이후, 환경평가제도가 점차 발전되면서 주민참여의 범위 및 방식이 확대되었습니다. 1993년 「환경영향평가법」에서는 환경영향평가서 초안의 공고 및 공람뿐만 아니라 의무적으로 설명회를 개최하도록 하였으며, 주민들의 요구가 있을 경우, 공청회도 개최하도록 하였습니다. 1999년 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」에서는 자연환경보전지역, 자연공원, 습지보호지역 및 습지주변관리지역 등 생태계의 보전가치가 큰 지역의 경우 대상사업 시행 시 주민외의 자의 의견을 듣고 평가서의 내용에 포함을 시키도록 하였습니다. 2003년 개정과 함께 환경영향평가항목 및 범위를 정해주는 스코핑을 실시할 수 있도록 했는데, 이때 평가항목·범위확정위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 지역주민의 의견을 들을 수 있도록 하였으며, 2012년 「환경영향평가법」에서는 평가항목 및 범위를 정해주는 환경영향평가협의회에 주민대표, 시민단체 등 민간전문가를 포함시키도록 하고 있습니다.

VI 환경영향평가 실시 후, 이에 대해 사업자가 제대로 이행하지 않으면 어떻게 되는 것인가?

사업자는 환경영향평가를 통해 마련된 환경오염 저감방안 등 협의내용은 사업자가 자율적으로 이행하여야 하나 현실적으로 잘 이행되지 않는 경우가 발생할 수 있습니다. 이에 「환경영향평가법」에서는 사후관리에 대한 감독에 관한 규정을 명시하고 있습니다. 사업자는 협의내용과 그 이행상황을 관리하여 환경부장관 및 승인기관장에게 통보해야하며, 환경부장관이나 승인기관장은 사업장에 출입하여 조사할 수 있습니다. 승인기관장은 사업자가 협의내용을 이행하지 않았을 경우, 그 이행에 필요한 조치를 명할 수 있고, 이를 따르지 않으면, 그 사업 전부 또는 일부에 대한 공사중지명령을 하도록 되어있습니다. 환경부장관도 협의내용 이행여부에 따라 승인기관장의 승인을 받지 않아도 되는 사업의 경우, 직접 공사중지명령을 내릴 수도 있고, 그렇지 않은 경우는 승인기관장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있습니다.

VII 환경영향평가의 효과는 무엇일까?

환경영향평가제도는 1981년 2월부터 본격적으로 시행되었습니다. 그러나 시행초기에는 정부의 대규모 개발사업에만 적용하여 환경영향평가 협의건수가 많지 않았습니다. 그러나 1990년대 들어 법령 개정을 통해 대상사업의 확대되면서 환경영향평가 협의 실적도 증가하게 되었습니다.



표 3 환경영향평가 협의 실적

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
사전환경성검토서	694	811	925	554	567
환경영향평가서	710	757	845	873	669
합계	1,404	1,568	1,770	1,427	1,236
공유수면	0.4%	1.0%	1.6%	1.9%	0.5%
공항건설	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%
관광단지	7.2%	4.7%	4.4%	6.0%	6.6%
국방군사	1.6%	1.6%	1.1%	0.8%	1.6%
도로건설	14.3%	11.0%	8.0%	11.1%	9.3%
도시개발	22.4%	25.1%	18.8%	16.6%	19.7%
산업단지	11.8%	14.6%	15.2%	18.6%	22.3%
산지개발	0.9%	0.6%	0.6%	0.8%	0.4%
수자원개발	0.1%	0.4%	0.7%	2.0%	2.2%
에너지개발	2.0%	3.9%	5.9%	2.8%	3.2%
철도건설	1.6%	2.0%	2.4%	1.3%	2.2%
체육시설	8.9%	7.9%	12.6%	10.8%	6.2%
토석채취	8.5%	7.8%	6.7%	6.2%	6.4%
특정지역개발	2.1%	3.4%	1.3%	2.0%	2.4%
폐리물처리	2.1%	3.4%	3.3%	2.0%	2.0%
하천이용	5.1%	2.6%	3.1%	6.3%	3.6%
항만	5.0%	4.7%	3.6%	3.9%	4.8%

자료: 송영일(2011). "환경영향평가 성과분석". 2011년 KEI 연구성과보고회 발표자료.

2006년부터 2010년까지 환경영향평가서를 살펴보면, 사전환경성검토를 포함해서 도로건설, 도시개발, 산업단지 등의 사업이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것을 알 수 있습니다. 이 사업들의 환경영향평가 전후의 녹지면적(율), 토공량, 지하수개발량 등을 비교해보면, 환경영향평가가 개발사업 추진시 각종 환경기준을 준수하도록 하는 것뿐만 아니라, 쾌적한 환경조성을 위하여 추가적인 환경배려를 실시하도록 유도하는 역할도 수행한 것으로 나타났습니다(송영일, 2011).

VIII 환경영향평가의 한계는 무엇일까?

- 팔당호 골재채취, 용인시 난개발 등의 문제점의 원인
- 환경영향평가로 인해 해결할 수 없는 문제

사전협의제도는 1999년 법이 개정되면서 이전의 환경영향평가제도가 대부분 사업의 타당성조사와 병행하여 실시하지 않고 계획이 확정된 후 사업실시 단계에서 시행됨에 따라 나타나는 문제점을 개선하기 위해 도입되었다. 이전까지는 타당성조사 때 환경적인 측면이 고려되지 않아 계획이 확정된 이후에 사업실시단계에서 주민들과 갈등이 일어나고, 사업이 취소되는 등 사회적 문제와 경제적 손실이 나타났다. 또한 전국, 특히 수도권지역에서 난개발로 인해 국토훼손, 수질오염, 교통난 등의 사회문제가 발생되면서 이를 방지하기 위한 사전협의 장치에 대한 필요성이 나타났다(변주대, 2003). 사전협의제도를 도입함으로써 임지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하여 환경친화적인 합리적 대안을 모색할 뿐만 아니라 환경영향평가 협의기간을 단축하고 효율성도 높이코자 하였다.



1993년부터 국무총리훈령에 의해 사전협의제도가 있어왔으나, ?환경영향평가법?에 의한 환경영향평가 대상사업은 제외하여 그 대상이 되지 못하였고, 법이 아닌 국무총리 훈령에 의한 규정이었기 때문에 실효성 측면에서 미흡하였다. 이를 종합적으로 해결하기 위해 ?환경정책기본법? 제 11조에 환경기준유지 등을 위한 사전협의라는 규정을 추가하여 법령의 제정과 행정계획 및 사업의 수립·집행 시 국가 및 지자체의 환경고려 의무부여, 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업을 승인·인가·허가·면허·결정·지정하고자 할 경우 환경부장관 또는 지방환경관서장과 사전협의, 협의의견을 통보받은 관계행정기관장의 협의의견 반영 의무화 및 사업자의 성실 이해 의무부여 등을 하도록 하였다. 이후, 2003년 개정을 통해 “사전협의”를 “사전환경성검토협의”로 명칭을 변경하였고, 사전환경성검토 협의절차가 완료되기 전에는 인허가기관에서 허가 등을 금지하도록 의무화하고, 협의의견을 통보 받은 인허가기관에서는 30일 이내에 조치결과 또는 조치계획을 협의기관장에게 통보하도록 하는 등 보완하였다. 또한 협의대상을 확대하고(행정계획 38개, 개발사업 20개 → 행정계획 46개, 개발사업 22개), 이미 허가를 받은 개발사업지역과 연결하여 추가로 개발사업을 시행하는 경우, 두 면적의 합이 최소 사전환경성검토협의대상면적의 30%이상 증가하게 되면 협의대상에 포함되도록 하였다.

환경영향평가 이전에 사전환경성검토제도가 도입된 것은 1999년이지만, 현재 사전환경성검토의 실질적인 틀이 형성된 것은 2006년이라고 할 수 있다. 이전까지의 사전환경성검토는 사업계획에 관한 내용이나 토지이용현황 등 관련 구비서류를 협의기관에 제출하고, 관계 행정기관장이 이에 대한 협의의견을 제시하였으나, 2006년 ?환경정책기본법?이 개정되면서 사전환경성검토 의 절차와 방법 등이 좀 더 구체화되고, 명확해졌다. 사전환경성검토협의를 적절하게 수행하기 위해서 사전환경성검토협의회를 구성하여 운영하도록 하였고, 협의회, 주민 등의 의견을 수렴하여 사전환경성검토서 초안을 작성하고, 미비할 경우 본안을 작성하여 재협의를 하도록 하였다. 또한 제출된 검토서에 대해 계획의 적정성, 입지의 타당성 등 검토해야하는 항목을 구체적으로 규정하였다.

이를 통해 관계행정기관 또는 사업시행자가 사전환경성검토서를 작성할 시 전문가 및 주민들의 참여를 보장할 수 있게 되었고, 부실한 사전환경성검토서를 방지할 수 있게 되었다. 이 전에는 사전환경성검토 미협의, 협의의견 미반영, 협의내용 미이행에 대한 대응을 할 수 있는 법적 수단이 없었기 때문에 부실작성 사례가 빈번하였다. 또한, 협의회를 구성하고 평가항목을 구체적으로 규정함으로써 협의기관이 적정하고, 투명하게 검토서를 검토할 수 있도록 하였다.

